

УДК 342.5

Ніна Каменська,

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри управління, адміністративного права і процесу,
адміністративної діяльності Національного університету
державної податкової служби України

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗВЕРНЕНЬ ДО ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЗА ЗМІСТОМ (ПРИЗНАЧЕННЯМ): ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ

Автор за класифікаційним критерієм «зміст (призначення)» намагається з'ясувати відповідні істотні якості звернень до органів публічної адміністрації, систематизувати об'єктивно існуючі різновиди досліджуваних ініціатив.

Ключові слова: звернення, інститут звернень, публічна адміністрація, класифікація, пропозиція, заява, скарга, запит.

Незважаючи на те, що теоретичні проблеми сутності звернень в адміністративному порядку стали предметом наукового пошуку багатьох відомих вітчизняних та зарубіжних вчених (В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, А. І. Берлача, І. Л. Бородіна, Т. О. Гуржія, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломонець, О. В. Кузьменко, В. І. Ремньова та ін.), ні в науці, ні в законодавстві загальновищого переліку таких ініціатив не розроблено до сьогодні. Тому висвітлення тих або інших основних критеріїв, за якими класифікуються звернення до публічної адміністрації, є актуальним завданням, вирішення якого має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Це допоможе не тільки з'ясувати класифікаційні підстави звернень, а й пізнати їх різноманіття. Ознака «зміст (призначення)» звернень до публічної адміністрації, з нашої точки зору, є підставою для розподілу досліджуваних звернень на групи: пропозиції, заяви, скарги, інформаційні запити, запити щодо роз'яснення законодавства. Охарактеризуємо їх детальніше.

Щодо пропозицій, то останні подаються до органів публічної адміністрації ініціативними особами з метою удосконалення нормативного, організаційно-правового регулювання суспільних відносин у тій або іншій управлінських га-

лузях тощо. Перелік типових питань, з якими звертаються ініціатори пропозицій, в законодавчому порядку не визначено. Разом з тим, широка практика правозастосування у адміністративній сфері свідчить, що розглядувані різновиди можуть зачіпати безліч проблем будь-якого масштабу та стосуватися різних сторін діяльності публічної адміністрації. Однак у таких випадках автори пропозицій реалізують єдине суб'єктивне право: на управління державними справами.

На підставі аналізу низки запропонованих у фаховій літературі визначень досліджуваного поняття, системи поглядів законодавця дефініція пропозиції може бути інтерпретована як *звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування, що спрямоване рекомендувати заходи удосконалення правового, організаційного регулювання суспільних відносин у сфері державного управління, підвищення ефективності функціонування окремих суб'єктів владних повноважень.*

Заяви по праву можна вважати найбільш численним видом звернень до публічної адміністрації. Така ситуація обумовлюється метою ініціювання заяв — реалізація прав, охоронюваних законом

свобод, законних інтересів заявника; привертання уваги адресата до державних, суспільних проблем, що безпосередньо не стосуються ініціатора звернення. Варто додати, що заяви, як і пропозиції, не пов'язані з порушеннями прав, законних інтересів заявників, що свідчить про помилковість прирівнювання їх до скарг [1].

Право на звернення із заявою до публічної адміністрації регламентується як загальним адміністративно-процесуальним законодавством, так і спеціальними законами, що визначають специфічні особливості подання таких ініціатив. Тому заяви аналогічно скаргам (такий поділ запропоновано Д. М. Бахрахом, про що викладатиметься нижче. — Н. К.) видається доцільним розподілити на: загальні та спеціальні.

В основному тематика питань, з якими звертаються заявники, зводиться до: забезпечення особистих потреб заявників; необхідності попередження (усунення) порушень в адміністративній, інших сферах, що безпосередньо не зачіпають заявника.

З урахуванням існуючих на сьогодні позицій українських і зарубіжних науковців за наведеною проблематикою, на основі аналізу вітчизняного та зарубіжного адміністративно-процесуального законодавства, а також практики його застосування доходимо висновку, що *заява до публічної адміністрації — звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів заявника, виконання покладених законом обов'язків або повідомлення про необхідність вжиття заходів профілактики або усунення порушень законодавства, що зачіпають законні інтереси невизначеного кола осіб.*

На жаль, стосунки фізичних та юридичних осіб нерідко характеризуються конфліктністю. Тому для пересічного громадянина скарга може стати одним із ефективних інструментів захисту обмежених чи порушених у межах здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності благ.

У теорії адміністративного права серед скарг, що вирішуються в адміністративно-

му порядку, за правовими ознаками виділяються загальні та спеціальні [2]. Така позиція видається цілком обґрунтованою, оскільки в галузевому законодавстві та на практиці запроваджено загальний і спеціальний порядок оскарження дефектних рішень, дій (бездіяльності) публічної адміністрації, що мають індивідуально визначений характер.

Скарги, на відміну від пропозицій та заяв, мають правоохоронний характер, оскільки направляються до публічної адміністрації з метою поновлення протиправно обмеженого чи порушеного права, законного інтересу скаржника, а у окремих випадках — третіх осіб. Своєчасно подані компетентному адресату скарги виступають каталізатором позитивних змін в управлінській сфері: ефективного усунення недоліків, застосування низки відповідних профілактичних заходів.

Скарги, адресовані органам публічної адміністрації, розмаїті за змістом. Це пов'язується з тим, що в адміністративному порядку оскаржуються будь-які рішення, дії (бездіяльність) публічної адміністрації, які, на думку скаржника, порушують його (третьох осіб) права, охоронювані законом свободи, законні інтереси або незаконно покладають обов'язок чи притягають до відповідальності. Саме дані факти й складають об'єкт оскарження в адміністративному порядку.

Отже, скарга до публічної адміністрації — це звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування з вимогою про захист, поновлення суб'єктивних прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів скаржника, а в окремих випадках — і третіх осіб.

Доводиться констатувати, що в більшості випадків сучасні вітчизняні адміністративісти орієнтуються на класифікацію звернень до публічної адміністрації, визнану законодавцем (Е. Ф. Демський [3], В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко [4]) та ін.). Однак для адміністративного права та правозастосування надзвичайно актуальним є дослідження проблематики звернень в аспекті інформаційних запитів і запитів щодо роз'яснення законодавства. Саме вказані різ-

новиди є процесуальними засобами доступу до публічної інформації.

Під запитом на інформацію законодавець розуміє прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні (ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5]). Виходячи зі змісту дефініцій «публічна інформація» (ст. 1), «запитувачі інформації» (ст. 12), «розпорядник інформації» (ст. 13), під відповідним запитом (який ми іменуємо «інформаційним». — Н. К.) у Законі [6] фактично розуміється звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо про надання інформації, яка міститься в офіційних документах, будь-яких інших джерелах, якими володіє такий суб'єкт.

Зауважимо, що існують випадки, коли інформаційні запити адресуються публічній адміністрації особами зі спеціальним статусом. Наприклад, адвокати під час здійснення адвокатської діяльності мають право на підставі Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (статті 20, 24) [7] надсилати до органів публічної адміністрації звернення щодо надання інформації: адвокатські запити.

Низка проблем, що виникають у сфері офіційного та неофіційного тлумачення змісту законодавчих, підзаконних нормативно-правових актів створили умови для появи нового різновиду звернень до органів публічної адміністрації: запитів

щодо роз'яснення законодавства. Часто-густо з такими зверненнями зустрічаються у своїй роботі контролюючі органи, органи юстиції, суб'єкти владних повноважень у сфері праці та соціальної політики.

Разом із тим, у вітчизняному законодавстві такого виду звернення не передбачено. Отже, є необхідність запропонувати наступне визначення: *запити щодо роз'яснення законодавства — це звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування з питань практичного застосування окремих положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів.*

В умовах побудови правової, демократичної, соціально-розвинутої за європейськими стандартами держави сфера функціонування інституту звернень до публічної адміністрації значно розширюється. Виникають нові види звернень в адміністративному порядку, що відповідають сьогodнішнім реаліям, детермінують трансформаційні зміни, у тому числі у напрямі розширення обсягу вказаного інституту права. З нашої точки зору, запропонована нами класифікація звернень до публічної адміністрації здатна відобразити суттєві ознаки прояву останніх в об'єктивній реальності, сприяти подальшій розробці та удосконаленню законодавства за означеною проблематикою, у тому числі щодо узагальнення законодавчої систематизації звернень до публічної адміністрації.

ПРИМІТКИ

1. Ремнев В. И. Предложения, заявления и жалобы граждан / В. И. Ремнев. — М. : Юрид. лит., 1972. — С. 6.
2. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 2-е изд., изм. и доп. — М. : НОРМА, 2005. — С. 162.
3. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 227.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — С. 310.
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
6. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5076.

Каменская Нина. Классификация обращений в органы публичной администрации по содержанию (назначению): дискуссионные вопросы.

Автор на основании классификационного критерия «содержание (назначение)» пытается определить существенные качества обращений в органы публичной администрации, систематизировать объективно существующие разновидности исследуемых инициатив.

Ключевые слова: обращения, институт обращений, публичная администрация, классификация, предложение, заявление, жалоба, запрос.

Kamenskaya Nina. Classification of appeals to the bodies of the public administration according to the content (purpose): discussion issues.

Author on the basis of the classification of criterion of «content (appointment)» tries to identify the essential qualities of appeals to the public administration, systematize objectively existing species of the studied initiatives.

Key words: appeal, Institute of appeals, public administration, classification, proposal, application, complaint, inquiry (request).